Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7531**
18. Wahlperiode 15.02.2016

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Renner, Frank Tempel, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7326 –

Die Tests des Bundesamtes für Verfassungsschutz mit der Software XKeyscore

Vorbemerkung der Fragesteller

Im August 2013 ließ die Bundesregierung, nachdem das Programm bzw. die Software XKeyscore durch die Snowden-Dokumente an die Öffentlichkeit geraten war, in der Antwort auf eine Kleine Anfrage dazu verlauten, dass „[gemäß] den geltenden Regelungen des Artikel 10-Gesetzes […] das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) im Rahmen der Kommunikationsüberwachung nur Individualüberwachungsmaßnahmen durch[führt]. Dies bedeutet, dass grundsätzlich nur die Telekommunikation einzelner bestimmter Kennungen (wie bspw. Rufnummern) überwacht werden darf. Voraussetzung hierfür ist, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Person, der diese Kennungen zugeordnet werden kann, in Verdacht steht, eine schwere Straftat (sogenannte Katalogstraftat) zu planen, zu begehen oder begangen zu haben. Die aus einer solchen Individualüberwachungsmaßnahme gewonnenen Kommunikationsdaten, werden zur weiteren Verdachtsaufklärung technisch aufbereitet, analysiert und ausgewertet. Zur verbesserten Aufbereitung, Analyse und Auswertung dieser aus einer Individualüberwachungsmaßnahme nach Artikel 10-Gesetz gewonnenen Daten testet das BfV gegenwärtig eine Variante der Software XKeyscore.“ (Bundestagsdrucksache 17/14560). Über den Erhalt von XKeyscores hat das BfV der Bundesregierung am 22. Juli 2013 berichtet, über „erste Sondierungen“ wurde die Bundesregierung schon Anfang 2012, ein Jahr vorher also, unterrichtet. Seit dem 19. Juni 2013 „steht die Software zu Testzwecken zur Verfügung“ (ebd.).

Inzwischen wurden zwar weitere Einzelheiten bekannt, die allerdings den genauen Umgang, die Funktion und die, auch rechtliche, Bedeutung der Software in der Anwendung des BfV nicht klarer machten.

„DER SPIEGEL“ definiert das Programm folgendermaßen: „XKEYSCORE – Software, mit der Analysten Spähmöglichkeiten ausleuchten können, bevor das Ziel formal festgelegt wurde. Kann alle Kommunikationsinhalte abgreifen (full take) und sehr schnell Usernamen und Passwörter ausspionieren. XKeyscore kann alle Suchen automatisch nach drei Stunden wiederholen, was dem Analysten Spionage nahezu in Echtzeit ermögliche“ (SPIEGEL ONLINE vom 18. Juni 2014). Diese Funktionsbeschreibung erklärt die oben zitierte gewundene Darstellung der Bundesregierung, wirft mehr als rechtliche Fragen an den realen

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 11. Februar 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Einsatz des Programms beim BfV auf und klärt nicht das besondere Interesse der US-amerikanischen NSA und des Bundesnachrichtendienstes (BND) an der Übernahme von XKeyscore durch das BfV. Denn genau ein solches besonderes und dringendes Interesse wird aus Veröffentlichungen wie „ZEIT ONLINE" vom 26. August 2015 deutlich, in denen von regelrechten Deals zwischen NSA und BND mit Vertretern bis zur obersten Ebene des BfV die Rede ist, und zwar gemäß dem Motto „Software gegen Daten". Im April 2013 sollen diese Verhandlungen mit einer Übereinkunft zwischen den drei beteiligten Diensten zur Überlassung des Programms an das BfV abgeschlossen worden sein.

Damit ist aber der Stand der Verwendung des Programms durch das BfV keineswegs geklärt, denn am 29. Oktober 2015 antwortete die Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage der Abgeordneten Martina Renner der Fraktion DIE LINKE. offensichtlich mit dem Textbaustein der eingangs zitierten Antwort vom August 2013: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz testet gegenwärtig eine Variante der Software XKeyscore, um ihren Mehrwert für einen möglichen späteren generellen und dauerhaften Einsatz bewerten zu können" (Bundestagsdrucksache 18/6521).

Seit zweieinhalb Jahren testet das BfV also eine Software, über deren Verwendung nach langen Verhandlungen eine Übereinkunft getroffen wurde, ohne dass die Bundesregierung den „Mehrwert" derselben nennen kann oder will und bisher auch über die konkreten Gründe für eine derart lange Testphase schweigt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist nach sorgfältiger Abwägung zu der Auffassung gelangt, dass eine Beantwortung der Fragen 1, 2, 7, 15, 16, 18, 19 und 20 in offener Form ganz oder teilweise nicht erfolgen kann. Die erbetenen Auskünfte sind geheimhaltungsbedürftig, weil sie Informationen enthalten, die im Zusammenhang mit der Arbeitsweise und Methodik der von der Kleinen Anfrage betroffenen Behörden und insbesondere deren Aufklärungsaktivitäten und Analysemethoden stehen. Dies gilt auch für die finanziellen Ressourcen, die dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) zur Aufgabenerfüllung gem. § 10 a der Bundeshaushaltsordnung (BHO) nach einem geheimen Wirtschaftsplan zur Verfügung gestellt werden.

Die Antworten auf die Kleine Anfrage beinhalten zum Teil detaillierte Einzelheiten zu den technischen Fähigkeiten und nachrichtendienstlichen Verfahrensweisen der Behörden. Aus ihrem Bekanntwerden könnten Rückschlüsse auf den Modus Operandi, die Fähigkeiten und Methoden der Nachrichtendienstbehörden gezogen werden. Insofern könnte die Offenlegung entsprechender Informationen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen. Deshalb sind die entsprechenden Informationen zu den Fragen 1, 2, 7, 18, 19 und 20 als Verschlusssache gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung – VSA) mit dem VS-Grad „GEHEIM" eingestuft.

1. Welche Variante von XKeyscore wurde seit 2013 durch welche Abteilung des BfV getestet, und von welchem Ausgangsprogramm – z. B. des BND oder der NSA – ist die dem BfV zur Verfügung stehende Softwareversion eine Variante, und worin unterscheidet sie sich genau von der Ausgangsversion?

Es wird in Abteilung 3 des BfV eine Version der Software xKeyscore (XKS) getestet. Diese Softwareversion hat das BfV vom Bundesnachrichtendienst (BND) erhalten. Die Software wird im BfV im Rahmen der Testaktivitäten zur Analyse von Kommunikationsdaten verwendet, welche vom BfV zuvor rechtmäßig nach den Voraussetzungen des G10-Gesetzes erhoben wurden. Zur Erhebung von Daten wird die im BfV getestete Version nicht genutzt.

Hinsichtlich der Funktionsweise wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 76 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD auf Bundestagsdrucksache 17/14560 vom 14. August 2013 verwiesen. Im Übrigen wird auf den als GEHEIM eingestuften Antwortteil* gemäß der Vorbemerkung verwiesen.

2. Wann genau haben die Tests im BfV begonnen, und welche Modifikationen wurden im Laufe der Jahre an der dem BfV zur Verfügung stehenden Variante von XKeyscore durch wen (BfV, NSA oder BND) vorgenommen?

Die Software wurde dem BfV Mitte des Jahres 2013 zur Verfügung gestellt. Seither laufen Tests. Im Übrigen wird auf den als GEHEIM eingestuften Antwortteil* gemäß der Vorbemerkung und auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 69 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD auf Bundestagsdrucksache 17/14560 vom 14. August 2013 verwiesen.

3. War ursprünglich eine so lange Testphase vorgesehen?

   Wenn nein, welche Probleme haben die lange Dauer erzwungen?

In einer sog. Proof of Concept-Testphase über sechs Monate vom 30. September 2013 bis 1. April 2014 sollte zunächst grob geprüft werden, welche Funktionalitäten die Software XKS besitzt und ob sich die bereitgestellte Software auf der vorgesehenen Hardware installieren lässt. Weitere zeitliche Vorgaben für den Testbetrieb wurden nicht gemacht.

Aufgrund verschiedenartiger Sicherheitserfordernisse, die eine im BfV eingesetzte Software erfüllen muss, sowie der Anforderungen an die G10-Auswertung dauert der Testbetrieb weiterhin an.

4. Gab es unterschiedliche, abgrenzbare oder definierbare Testphasen, und wenn ja, welche Ziele wurden in den jeweiligen Phasen konkret verfolgt, und mit welchen Ergebnissen wurden diese jeweils abgeschlossen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen. Es gab verschiedene Tests, die sich mit der eigentlichen Funktionsfähigkeit der Software, der allgemeinen Nutzung für die Auswertung/Analyse von G10-Kommunikationsdaten und auch dem Testen der Auswertung der verschiedenartigen im Rahmen von G10-Maßnahmen erlangten Daten befassten. Besonderes Augenmerk wurde auf die Sicherheitsarchitektur gelegt, um dieses Programm ggf. innerhalb des BfV im Rahmen eines Netzes gemäß Verschlusssachenanweisung (VSA) zu verwenden. Entsprechende

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – Geheim“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

Sicherheitserfordernisse für den dauerhaften Betrieb in Netzen bedürfen eines intensiven Prüfverfahrens, das noch immer andauert.

5. Wann und durch welche Testergebnisse unterstützt wurde von wem über die grundsätzliche Verwendbarkeit von XKeyscore durch das BfV entschieden?

Über eine endgültige Verwendung im BfV wurde wegen noch andauernder Tests noch nicht entschieden. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 73 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD auf Bundestagsdrucksache 17/14560 vom 14. August 2013 verwiesen.

6. Welche technischen Entwicklungen im oder für das BfV wurden/werden durch die Übernahme von XKeyscore hinfällig, worin genau besteht der „Mehrwert“ von dem die Bundesregierung in den zitierten Antworten spricht, und welche Rolle spielt das BfV-eigene neue System Perseus?

Bei Perseus handelt es sich um die aktuelle TKÜ-Anlage des BfV, welche G10-Kommunikation erfasst und decodiert.

XKS wird im Rahmen der G10-Auswertung zur Analyse von bereits erhobenen G10-Daten eingesetzt und ergänzt somit das dem BfV zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Auswertung von nach G10 erhobenen Daten. Hierin besteht auch der Mehrwert. Konkrete technische Entwicklungen wurden durch die Bereitstellung nicht hinfällig.

7. Was wird derzeit mit welchen Daten und welchen Ergebnissen genau getestet, worin unterscheiden sich diese von denen im Jahr 2014, und worin unterscheidet sich die aktuelle Testphase von einem Regelbetrieb?

Bezüglich der Testbestandteile und Testdaten wird auf die Antworten zu den Fragen 3, 4 und 5 verwiesen. Im Übrigen wird auf den als GEHEIM eingestuften Antwortteil* gemäß der Vorbemerkung verwiesen.

8. Worin besteht das besondere Interesse der NSA an einer Verwendung von XKeyscore durch das BfV?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 65 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD auf Bundestagsdrucksache 17/14560 vom 14. August 2013 wird verwiesen.

9. Worin besteht das besondere Interesse des BND an einer Verwendung von XKeyscore durch das BfV?

Der BND hat kein eigenes besonderes Interesse am Einsatz von XKS durch das BfV.

10. Welche technischen, juristischen und politischen Probleme stehen der Übernahme in den Regelbetrieb im Weg?

Auf die verschiedenartigen technischen Sicherheitserfordernisse wurde bereits in den Antworten zu den Fragen 3 und 4 hingewiesen. Eine Netzintegration der Anwendung kann erst nach intensivem Prüfverfahren in Betracht gezogen werden.

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – Geheim“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

Der gegenwärtig laufende Testbetrieb soll die Frage eines diesbezüglichen Bedarfs bzw. der technischen Möglichkeiten klären.

11. Welche personellen, qualifikatorischen und organisatorischen Veränderungen/Entwicklungen im BfV sind seit Beginn der Tests von XKeyscore notwendig geworden, welche davon sind umgesetzt?

Für den Test der Software wurde dem BfV zeitweise ein BND-Mitarbeiter zur Verfügung gestellt, der BfV-Personal an der Software schulen sollte. Das testende Personal muss über IT-Kenntnisse verfügen, die teilweise über allgemeine IT-Anwendungen hinausgehen. Für die Mitarbeiter wurde eine AG gegründet. Darüber hinaus waren für den Testbetrieb keine besonderen, personellen, qualifikatorischen und organisatorischen Änderungen erforderlich.

12. Aus welchen Gründen, mit welchem Status, und welchen genauen Aufgaben arbeitet ein Verbindungsmann des BND in welcher Abteilung des BfV, wurde seine Stelle im BND neu besetzt, und gehörte er zu den militärischen Mitarbeitern des BND?

Vom 1. Mai 2013 bis zum 30. April 2015 war ein ziviler Mitarbeiter der Abteilung Technische Aufklärung des BND zur Abt. 3 des BfV zum Betrieb und zur Anwendungsunterstützung von XKS abgeordnet. Seine Stelle im BND wurde nicht neu besetzt.

13. Welche Rolle haben die Veröffentlichungen über die NSA und das Programm XKeyscore für die interne Arbeit gespielt, und welche Auswirkungen hatte die teilweise sehr scharfe öffentliche Kritik auf die interne Arbeit und die Öffentlichkeitsarbeit?

Bei BfV und BND gingen die Veröffentlichungen über die NSA (National Security Agency) und das Programm XKS mit einer deutlich erhöhten Arbeitsbelastung einher. Die Medienberichterstattung hat vor Augen geführt, dass die Notwendigkeit der internationalen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit der Öffentlichkeit kaum bekannt ist. Die Veröffentlichung von mutmaßlichen NSA-Dokumenten durch Edward Snowden hat zu einem Anstieg an Presseanfragen geführt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Bekanntwerden von Arbeitsmethoden der internationalen Zusammenarbeit schadet, weil Informationen zur Kooperation mit ausländischen Nachrichtendiensten einem nicht eingrenzbaren Personenkreis nicht nur im Inland sondern auch im Ausland zugänglich gemacht werden. Dies kann für die wirksame Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sicherheitsbehörden und damit für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nachteilig sein. Zudem können sich in diesem Fall Nachteile für die zukünftige Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten ergeben.

14. Von wem ging die allererste Überlegung, das erste Angebot bzw. die erste Nachfrage aus, das XKeyscore für das BfV zu verwenden?

Im Rahmen der kontinuierlichen internationalen Zusammenarbeit wurde dem BfV die Software XKS vorgestellt.

15. Welche haushalterischen Folgen hat die Übernahme von XKeyscores durch das BfV seit Beginn der Tests entfaltet (bitte nach Jahr, Personal und sonstige Kosten aufführen)?

16. In welchen Titeln wurden im Jahr 2013 Kosten und/oder Projekte aufgeführt, die mit der Übernahme und den Tests von XKeyscore verbunden waren (bitte mit Titel und Höhe aufführen)?

Die Fragen 15 und 16 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Die Ausgaben des BfV sind in einem geheimen Wirtschaftsplan gemäß § 10a BHO veranschlagt. Diesbezügliche Anfragen werden grundsätzlich nur gegenüber den hierfür zuständigen Gremien des Deutschen Bundestags, dem Vertrauensgremium (gemäß § 10a BHO) sowie dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) für die Nachrichtendienste des Bundes beantwortet.

17. Inwieweit ist die Überlassung von XKeyscore an das BfV im Laufe der Verhandlungen und Tests an die Bedingung der Weitergabe von Daten an BND und NSA geknüpft, wie es die veröffentlichten Teile der „Terms of reference“ vom April 2013 (ZEIT ONLINE vom 26. August 2015) nahelegen?

Eine Übermittlung von personenbezogenen Daten durch das BfV erfolgt nur auf der Grundlage des § 19 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG), wenn die dort geregelten Voraussetzungen erfüllt sind. Sofern es sich bei den Daten um Erkenntnisse aus G10-Maßnahmen bzw. um Erkenntnisse aus besonderen Auskunftsverlangen gemäß § 8a BVerfSchG handelt, müssen zusätzlich die Erfordernisse des § 4 G10 vorliegen.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 65 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD auf Bundestagsdrucksache 17/14560 vom 14. August 2013 verwiesen.

18. Inwiefern eröffnet die Verwendung von XKeyscore durch das BfV weitergehende Möglichkeiten der Datenweitergabe an BND und NSA als bisher, und welche Änderungen der gesetzlichen Grundlagen sind dafür nötig bzw. werden nötig werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 17 verwiesen. Eine weitergehende Datenweitergabe erfolgt nicht und ist auch nicht beabsichtigt. Im Übrigen wird auf den als GEHEIM eingestuften Antwortteil* gemäß der Vorbemerkung verwiesen.

19. Wann und durch wen wurden das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr), das Vertrauensgremium des Haushaltsausschusses (VG) und die G-10-Kommission über den Einsatz und die mit XKeyscore verbundenen Tests und Entwicklungen informiert?

Das BfV hat das PKGr und die G10-Kommission vor Beginn der Tests von XKS unterrichtet. Seitdem wurden die genannten Gremien anlassbezogen weiter über den Stand informiert. Im Übrigen wird auf den als GEHEIM eingestuften Antwortteil* gemäß der Vorbemerkung verwiesen.

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – Geheim“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

20. Welche anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union testen seit wann XKeyscore, bzw. setzen das Programm seit wann im Regelbetrieb ein?

Es wird auf den als GEHEIM eingestuften Antwortteil* gemäß der Vorbemerkung verwiesen.

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – Geheim“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333